

Sentencia T-1097/03

DERECHO DE PETICION-Improcedencia de tutela por cuanto no había transcurrido término legal para reconocimiento y pago de pensión

No queda duda que la solicitud de amparo constitucional presentada por el accionante a través de su apoderado judicial, resulta infundada puesto que para la fecha de interposición de la acción de tutela no había transcurrido el término legal otorgado para resolver la petición de reconocimiento de la pensión gracia, de lo cual se infiere la inexistencia de amenaza o violación al derecho fundamental de petición. Adicionalmente, debe recordarse que la acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter excepcional y por lo mismo no debe acudir a él sino cuando existan razones serias que permitan concluir la existencia de amenaza o violación a los derechos constitucionales fundamentales, y no como ocurrió en el presente en el que el apoderado judicial, sin mayor fundamento, acudió al juez de tutela para restablecer un derecho cuya amenaza ni siquiera se había configurado con lo cual se soslaya uno de los deberes constitucionales de la persona y de ciudadano que es el de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia, y cuya observancia es más exigente para los profesionales del derecho en razón a su formación jurídica.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-767520

Acción de tutela instaurada por Roberto Angel Tovar López contra Cajanal Pensiones.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D. C., trece (13) de noviembre de dos mil tres (2003).

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por el

Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá, el 20 de mayo de 2003 y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, el 1º de julio del mismo año.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y fundamentos de la solicitud de amparo

El accionante actuando a través de apoderado afirma que el 25 de febrero de 2003 solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal Pensiones el reconocimiento de su pensión gracia, con el lleno de los requisitos establecidos para el efecto, sin que a la fecha de presentación de la tutela (6 de mayo de 2003) se haya resuelto petición.

Por lo anterior, considera lesionados sus derechos fundamentales de petición, a la vida, a la seguridad social y al pago oportuno de las pensiones y solicita se ordene a la entidad demandada reconocerle la pensión gracia así como el pago de las mesadas atrasadas que hasta la fecha se le adeudan.

2. Posición de la entidad accionada

La Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal Pensiones fue notificada de la acción de tutela el 9 de mayo de 2003, sin embargo guardó silencio.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Primera Instancia

El Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá, D. C., mediante sentencia del 20 de mayo de 2003, negó la acción de tutela impetrada por considerar que no hubo violación de los derechos invocados por el accionante.

En efecto, a su juicio desde la fecha en que se formuló la solicitud de reconocimiento pensional hasta el momento en que se interpuso la acción de tutela no había transcurrido el término de seis (6) meses que establece la Ley 700 de 2001 para que la accionada diera la respectiva respuesta. En este sentido precisa que el plazo que tiene la entidad para resolver la solicitud pensional del señor Tovar López vence en agosto de 2003.

3.2. Impugnación

El apoderado del accionante impugnó la decisión del juzgado de instancia por cuanto, según considera se ha entendido de forma incorrecta el alcance del derecho de petición. Arguye además, que existen peticiones que fueron posteriores a la de su mandante y a pesar de ello ya fueron resueltas por la entidad. En este sentido afirma que: “Es falso por lo tanto que se tenga en cuenta lo establecido en la Ley 700 del 7 de noviembre de 2001 en lo que hace referencia a adoptar el plazo de 6 meses y más grave aun que se pretenda hacer creer que se sigue un orden cronológico o respetando los llamados turnos”.³

3.3 Segunda Instancia

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, a través de fallo proferido el 1º de julio de 2003 confirmó el fallo de primera instancia.

Esta decisión se fundó en el análisis que el ad-quem efectuó del argumento del accionante y de la posición de la entidad demandada.

Así, precisó que si bien es cierto que la entidad accionada no rindió la información que el juez de ella requirió, es evidente que la petición que originó la acción de tutela fue presentada el 25 de febrero del año en curso y el escrito de tutela repartido el 5 de mayo, por lo que no puede afirmarse que la se le ha vulnerado al accionante el derecho de petición por cuanto entre aquellas fechas no había transcurrido el término concedido legalmente a Cajanal para resolver la solicitud del actor.

Adicionalmente, recuerda al apoderado del accionante que debe tener en cuenta que si bien en el Código Contencioso Administrativo se establece un término para que la administración resuelva peticiones, ese término lo es para la resolución de las solicitudes allí previstas pero no para el reconocimiento de pensiones, pues para resolver peticiones de esa naturaleza, existen normas de tipo especial.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Problema jurídico

En esta oportunidad la Sala debe determinar si la entidad accionada ha violado el derecho

constitucional fundamental de petición y si como consecuencia de ello también se conculcan las demás garantías invocadas por el actor, con la presunta omisión de dar respuesta oportuna a su solicitud de reconocimiento pensional.

2. Peticiones para el reconocimiento y pago de pensiones. Término para su resolución.
Reiteración de Jurisprudencia

Ha sido constante el tratamiento que a esta garantía fundamental le han brindado las diferentes Salas de Revisión de esta Corte y ello por su cotidiana violación generada por el incumplimiento de los deberes que el ordenamiento constitucional impone a todos los servidores públicos e incluso a particulares, dentro de los cuales se encuentra el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución como fin esencial del Estado.

A partir del análisis del contenido del artículo 23 Superior, la Corte Constitucional ha fijado las subreglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental, las cuales se encuentran contenidas entre otras en la Sentencia T-1160A de 20014 cuyo contenido se reitera en esta providencia. Dijo la Corte lo siguiente:

En un fallo reciente⁵, la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia⁶:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”⁷

En la sentencia T-1006 de 2001,⁸ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;⁹

k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.¹⁰

Estas subreglas pueden ser aplicadas, a efectos de que la acción de tutela prospere cuando el funcionario judicial cuente con la totalidad de los elementos de juicio que le permitan arribar a la conclusión de que en el caso específico se produjo en realidad el atropello del que se queja el solicitante.

En lo que respecta al derecho de petición en materia pensional, esto es aquellas solicitudes orientadas a tramitar su reconocimiento, reliquidación o pago, la Corte, con ocasión de la disímil aplicación de las normas que regulan esos temas, fijó la correcta interpretación de los mismos a la luz de la Constitución Política y concretamente de uno de los elementos del núcleo esencial de derecho de petición (Art. 23 C.P.), esto es, su pronta resolución.¹¹

Así, a partir de la interpretación del artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, del artículo 19º del Decreto 656 de 1994 y del artículo 4º de la Ley 700 de 2001, la Corte¹² concluyó que cuando el derecho de petición es ejercido frente a autoridades (Art. 1º C.C.A.) a cuyo cargo existe la obligación de resolver las solicitudes pensionales los términos máximos que han de observarse a efectos de garantizar su pronta resolución son:

a. De quince (15) días hábiles cuando se trata de recursos en el trámite administrativo o de peticiones de información general sobre el trámite adelantado y para responder solicitudes de reliquidación de pensiones.¹³

b. De cuatro (4) meses cuando se trata de peticiones enderezadas al reconocimiento de pensiones.¹⁴

c. De seis (6) meses contados a partir de que se hizo la solicitud inicial cuando se trata de peticiones o de trámites enderezados al pago efectivo de las mesadas.¹⁵

Todos estos plazos contados por supuesto desde el momento en que se eleve la respectiva

solicitud de información general sobre el trámite, reliquidación, reconocimiento y pago por parte del interesado.

De igual manera, en la sentencia T-588 de 200316 se recordó el alcance del derecho de petición en materia pensional precisando los deberes que tienen las autoridades encargadas de resolver las solicitudes que se presentan en este tema cuya observancia es relevante para la protección de otros derechos consagrados en la Constitución como la seguridad social y el mínimo vital de las diferentes personas que formulan este tipo de pedimentos dentro de los cuales en algunos casos se encuentran personas titulares de protección especial por parte del Estado como los niños, las personas de la tercera edad, los discapacitados físicos y las mujeres cabeza de familia y que por lo mismo, exigen una mayor diligencia por parte de dichas autoridades.

Sobre este tema dijo la Corte en la mencionada sentencia:

En este sentido existe un deber constitucional, derivado del derecho fundamental de petición, que pesa sobre las personas o entidades responsables del reconocimiento y pago de pensiones el cual comporta: (i) responder diligentemente las peticiones presentadas respetando los términos previstos por la ley, (ii) informar sobre el trámite a las personas que acuden a sus dependencias mediante peticiones respetuosas y (iii) efectuar los pagos, cuando en derecho haya lugar, antes de que se cumplan los 6 meses previstos en la ley 700 de 2001, que precisamente fijó condiciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los pensionados.

En este mismo sentido debe precisarse que el término de cuatro meses no es aplicable en el caso en que se trate del reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes, por cuanto allí opera el término fijado por el artículo 1º de la Ley 717 de 2001, esto es, máximo “dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho.”¹⁷

De esta manera, la afectación a la pronta resolución como elemento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición en materia pensional, se configura cuando la autoridad encargada de resolver este tipo de solicitudes incumple los términos atrás expuestos. Contrario sensu si al momento de la presentación de la acción de tutela todavía no han vencido dichos plazos el juez de tutela deberá denegarla e incluso de darse los requisitos

fijados en tanto en la ley como en la jurisprudencia de esta Corporación “condenar al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad.”¹⁸

3. Caso Concreto

En el presente asunto la acción de tutela estaba orientada a obtener protección constitucional al derecho de petición el cual el actor consideraba vulnerado con la presunta omisión de Cajanal Pensiones de resolver el reconocimiento y pago de la pensión gracia por él solicitada el 25 de febrero de 2003.

Conforme lo dispone el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial para la protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale la ley. Por ello, el juez de tutela debe verificar la efectiva vulneración o amenaza del derecho fundamental del accionante, para luego establecer si existe o no otro medio de defensa judicial ante el cual pueda ventilarse la controversia que se plantea.

Los jueces de instancia concluyeron acertadamente que al señor Tovar López no se le vulneraba su derecho fundamental de petición por cuanto para la fecha de interposición de la acción de tutela (6 de mayo de 2003) aún no había transcurrido el plazo de cuatro (4) meses con que contaba la entidad para pronunciarse positiva o negativamente sobre la solicitud de reconocimiento pensional del accionante.

En este sentido debe precisarse que la configuración de una real violación al derecho fundamental de petición se presentaría si para el 25 de junio de 2003 la entidad accionada hubiera omitido dar la respuesta correspondiente a la solicitud impetrada o si en agosto 25 del mismo año no se hubiera verificado el pago de la pensión, por supuesto, previo reconocimiento de la misma.

De esta manera, no queda duda que la solicitud de amparo constitucional presentada por el accionante a través de su apoderado judicial, resulta infundada puesto que para la fecha de interposición de la acción de tutela no había transcurrido el término legal otorgado para resolver la petición de reconocimiento de la pensión gracia, de lo cual se infiere la

inexistencia de amenaza o violación al derecho fundamental de petición.

Adicionalmente, debe recordarse que la acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter excepcional y por lo mismo no debe acudirse a él sino cuando existan razones serias que permitan concluir la existencia de amenaza o violación a los derechos constitucionales fundamentales, y no como ocurrió en el presente en el que el apoderado judicial, sin mayor fundamento, acudió al juez de tutela para restablecer un derecho cuya amenaza ni siquiera se había configurado con lo cual se soslaya uno de los deberes constitucionales de la persona y de ciudadano que es el de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia, y cuya observancia es más exigente para los profesionales del derecho en razón a su formación jurídica (Art. 95-7 C.P.).

Así mismo, si el apoderado del actor considera, conforme lo expone en el escrito de impugnación, que en la entidad demandada no se cumplen los términos consagrados en las disposiciones de carácter legal y reglamentario para el trámite de solicitudes en materia pensional ni los turnos que se establecen esas mismas normas, puede acudir ante la Procuraduría General de la Nación para que, si a ello hubiere lugar, se inicien las actuaciones disciplinarias correspondientes y se sancionen a los responsables de las faltas que pudieran configurarse con el actuar que reprocha el profesional del derecho.

Por lo anterior, al no estar demostrada la amenaza o vulneración del derecho de petición invocado por el actor, los fallos de instancia serán confirmados.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR las sentencias proferidas por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 20 de mayo y el 1 de julio de 2003, mediante las cuales no se accedió al amparo constitucional solicitado en la acción de tutela de la referencia.

Segundo.- Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Folios 2 y 3 del expediente.

2 Folio 10 del expediente.

3 Folio 18 del expediente.

4 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

7 Corte Constitucional, Sentencia T-377/00, MP: Alejandro Martínez Caballero.

8 Corte Constitucional, Sentencia T-1006/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Corte Constitucional, Sentencia T-219/01, M.P. Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476/01, MP: Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación

de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: "...[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución..."

10 Corte Constitucional, Sentencia T-249/01, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

11 Corte Constitucional. Sentencia T-426 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 Corte Constitucional. Sentencia T-303 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-325 y T-326 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-335 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-365 de 2003 y T-820 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre otras.

13 Corte Constitucional. Sentencia T-588 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

14 En el caso específico de la pensión de vejez el artículo 9º de la Ley 797 de 2003 establece que "Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte."

15 Corte Constitucional. Sentencia T-325 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

16 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

17 En este sentido, pueden estudiarse las sentencias T-051 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-304 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-605 de 2003 M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras.

18 Cfr. Artículo 25 del Decreto-ley 2591 de 1991.